

Eunomia. Rivista semestrale del Corso di Laurea in Scienze Politiche e delle
Relazioni Internazionali
Eunomia II n.s. (2013), n. 2, 275-310
e-ISSN 2280-8949
DOI 10.1285/i22808949a2n2p275
<http://siba-ese.unisalento.it>, © 2013 Università del Salento

Immacolata Petio

Nixon e la crisi di Cienfuegos: Cuba, autunno 1970

Abstract: *Compared to the missile crisis of 1962 faced by President Kennedy, the “crisis” derived from the construction of a Soviet base for nuclear submarines in Cienfuegos Bay, on the southern coast of Cuba, is far less known. It dates back to the late summer-autumn of 1970, as the leaders of the United States and the Soviet Union were moving tentatively toward what became the détente of the 1970s. There was no public clash or crisis, and the issue was managed by “quiet diplomacy”, but the Soviet challenge was intentionally based on political and strategic reasons. This second crisis arose from a matter left unsolved in 1962 and its resolution in October 1970 was more apparent than real. The same issue would have “resurfaced” for some months, at least until 1972.*

Keywords: Nixon Administration; Cuba; Cienfuegos crisis.

Introduzione

La crisi dei missili di Cuba dell'ottobre 1962 fu la vicenda in cui lo scontro bipolare conobbe il suo momento più pericoloso di tensione e il mondo intero si ritrovò sull'orlo di una catastrofe nucleare. Essa influenzò inevitabilmente la maniera in cui i problemi latino-americani erano percepiti e vissuti sia nel sistema internazionale, che dai *decision makers* statunitensi, divenendo, così, lo spartiacque nella politica degli Stati Uniti verso l'America Latina. La stessa crisi, inoltre, aveva dimostrato di certo che ogni altra iniziativa sovietica in quella regione avrebbe avuto conseguenze esplosive e messo per sempre fine alla politica di distensione in tutto il mondo.

Dell'iniziativa sovietica protagonista dei celebri "*thirteen days*", ossia l'installazione di missili nucleari a Cuba, il le ader sovietico Kruscev avrebbe addotto come ragione primaria la difesa dell'isola, pur ammettendo che quegli stessi missili avrebbero consentito all'Unione Sovietica di raggiungere la *balance of power*. Nulla rende meglio l'idea delle intenzioni di Mosca, solo che la salvaguardia dell'isola caraibica apparve piuttosto un pretesto, o un maldestro tentativo di giustificazione agli occhi del mondo. La guerra fredda aveva reso ormai chiaro che una Cuba con dei missili nucleari di provenienza sovietica avrebbe rappresentato una sfida non solo alla *national security* statunitense, ma anche alla stabilità dell'equilibrio strategico globale, tanto che i sovietici avrebbero provveduto a rimuovere quei missili senza minimamente consultare o avvertire i cubani, dimostrando che il reale intento del loro operato era racchiuso più che altro nella seconda parte dell'affermazione di Kruscev.

Com'è noto, la risoluzione della celebre crisi avvenne mediante la corrispondenza tra il presidente Kennedy e il *leader* sovietico, tra le righe di due lettere in particolare, inviate a distanza di meno di ventiquattro ore l'una dall'altra (26 e 27 ottobre 1962), l'ultima delle quali rendeva più aspre le condizioni per il *peaceful settlement*, aggiungendo la necessità di rimuovere i missili statunitensi dalla Turchia all'impegno di Washington a non invadere Cuba. Fu all'interno di questo scambio epistolare che si profilò anche un accordo implicito tra le due superpotenze sulla questione di quell'isola strategica: un'intesa in base alla quale l'Unione Sovietica si impegnava a ritirare i missili che vi aveva installato e gli Stati Uniti acconsentivano ad

abolire la quarantena che vi avevano istituito, garantendo la non invasione.

Kennedy aveva subordinato il suo impegno a due clausole: le armi sarebbero state rimosse sotto la supervisione e l'osservazione delle Nazioni Unite e l'Unione Sovietica avrebbe dovuto impegnarsi, mediante adeguate garanzie, per arrestare la possibile reintroduzione di tali armamenti a Cuba.¹ Nei primi giorni di novembre aveva autorizzato l'ambasciatore sovietico alle Nazioni Unite, Adlai E. Stevenson, a consegnare al suo corrispettivo collega sovietico una lista delle armi "offensive" (che includeva non solo i missili, ma anche i caccia IL-28) che gli Stati Uniti esigevano venissero rimosse da Cuba.²

Dallo scontro sulla rimozione degli IL-28 nacque una seconda crisi che si protrasse fino al 20 novembre, quando, durante una conferenza stampa, il presidente annunciò pubblicamente che i sovietici avevano acconsentito alla rimozione dei caccia, rimozione che sarebbe stata completata entro un mese, e che gli Stati Uniti avrebbero ritirato la quarantena su Cuba.³ Ma l'impegno di Washington a non invadere Cuba era ancora subordinato al compimento di un'adeguata verifica,

¹ Cfr. *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon*, Washington, undated, in U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Papers Relating to the Foreign Relation of the United States* (d'ora in avanti FRUS), 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, Washington, DC, United States Government Printing Office, 2006, pp. 590-595. Si veda anche P. BRENNER, *Kennedy and Khrushchev on Cuba: Two Stages, Three Parties*, in «Problems of Communism», XLI, Special Issue, Spring 1992, pp. 24-27.

² Cfr. BRENNER, *Kennedy and Khrushchev on Cuba*, cit., p. 24.

³ Cfr. *ibid.*, pp. 24-25.

che Castro ostacolava, e alla cessazione delle attività sovversive cubane in America Latina.⁴

In un'analisi ricca di spunti compiuta da James Blight e Philip Brenner sugli esiti della crisi del 1962, il ritiro dei caccia IL-28 da parte dei sovietici, senza la minima consultazione di Fidel Castro e a dispetto della promessa di Mosca in senso contrario, fu per i cubani la conferma definitiva del tradimento sovietico.⁵ La crisi concernente i cacciabombardieri aveva reso chiaro, infatti, che l'Unione Sovietica non avrebbe fornito un ombrello protettivo a Cuba, e Kruscev, a novembre, non poteva più aggrapparsi, come aveva fatto nel caso dei missili, al pretesto di aver ceduto alle richieste statunitensi per ricevere in cambio delle garanzie sulla sicurezza cubana.⁶

La questione del controllo ispettivo non fu mai risolta in modo soddisfacente per gli Stati Uniti, e, secondo Brenner, fu proprio questo elemento a viziare sin dall'inizio, e in maniera molto forte, la garanzia di non invasione.⁷ Dunque, nessun accordo fu mai formalizzato in modo esplicito, proprio a causa dell'opposizione di Castro, ma anche del disinteresse sovietico in merito, e di conseguenza gli Stati Uniti non s'impegnarono mai formalmente per garantire la non invasione. Questa *vexata quaestio* avrebbe riposato in una specie di limbo fino all'agosto del 1970, quando il presidente Nixon e il suo consigliere per la Sicurezza Nazionale, Kissinger, che di quella politica di distensione

⁴ Cfr. J.G. BLIGHT - P. BRENNER, *Sad and Luminous Days: Cuba's Struggle with the Superpowers after the Missile Crisis*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002, p. 27.

⁵ Cfr. *ibid.*

⁶ Cfr. BRENNER, *Kennedy and Khrushchev on Cuba*, cit., p. 25.

⁷ Cfr. BLIGHT-BRENNER, *Sad and Luminous Days*, cit., p. 27.

avevano fatto il loro cavallo di battaglia,⁸ senza aver precedentemente consultato nessun altro funzionario dell'amministrazione, avrebbero riconfermato gli impegni prospettati nel 1962, in seguito alla inaspettata⁹ richiesta di Vorontsov in tal senso.¹⁰ Come emerge dal telegramma del 7 agosto, inviato da quest'ultimo al ministro degli Esteri sovietico,¹¹ Kissinger aveva sottolineato ripetutamente che la risposta ufficiale fornita da Washington era volta a confermare la volontà degli Stati Uniti di considerare gli accordi del 1962 pienamente in vigore. Nelle sue memorie, egli ha sì descritto la propria perplessità a proposito della richiesta del suo collega sovietico, ma anche il perché il governo statunitense non avrebbe dovuto accettare una proposta simile.

⁸ Basti citare, a conferma di ciò, le stesse parole di Nixon: «[...] Ho sempre creduto che possiamo e dobbiamo dialogare e, ove possibile, negoziare con le nazioni comuniste. [...] È più ragionevole – e più sicuro – dialogare con i comunisti che non vivere in un isolamento o in un confronto da guerra freddissima. Infatti, nel gennaio 1969 ritenni che i rapporti Stati Uniti-Unione Sovietica fossero il fattore più importante per determinare se il mondo sarebbe vissuto in pace durante e dopo la mia amministrazione». R. NIXON, *The Memoirs of Richard Nixon*, London, Sidgwick & Jackson, 1978, p. 344.

⁹ A detta di Kissinger, non vi erano ragioni evidenti perché l'Unione Sovietica risolvesse il problema. Vorontsov, però, sosteneva che circolassero delle voci su progetti americani per il rafforzamento della difesa della base navale di Guantanamo e su presunte attività militari sovietiche a Cuba; inoltre, lesse una nota che lamentava attività sovversive intraprese contro Cuba da esuli che operavano dalla Florida. Cfr. *Tab A - Note from the Soviet Government*, in *Memorandum of Conversation*, Moscow, August 4, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., pp. 588-589; H.A. KISSINGER, *The White House Years*, London, Weidenfeld & Nicolson Ltd, 1979, p. 632. Si veda anche *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon*, Washington, September 18, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. E-10, *Documents on American Republics*, 1969-1972, in <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10>.

¹⁰ Yuli M. Vorontsov, in quel periodo, rappresentava l'Unione Sovietica a Washington al posto di Anatoly Dobrynin. Per un resoconto della conversazione, si veda *Memorandum of Conversation*, Washington, August 4, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., pp. 588-589.

¹¹ Cfr. *Telegram from Minister Counselor Vorontsov to the Soviet Foreign Ministry*, Washington, August 7, 1970, in E.C. KEEFER - D.C. GEYER - D.E. SELVAGE, eds., *Soviet American Relations: The Détente Years, 1969-1972*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 2007, pp. 187-188.

In fin dei conti, ciò avrebbe permesso di conseguire un innalzamento nel grado dell'impegno sovietico contro l'installazione di strutture strategiche permanenti a Cuba, mentre l'Unione Sovietica avrebbe finalmente ottenuto l'impegno americano di rispettare l'accordo del 1962 e la promessa di non invasione dell'isola.¹² Sembrava, in qualche maniera, rientrare tutto in quell'aura di negoziato tra le superpotenze, promosso solo nelle aree di reciproco interesse.

Tuttavia, più che per Washington, fu per Mosca che la riconferma di quegli accordi così evanescenti si sarebbe rivelata utile in quella congiuntura, e certamente non per opera del caso.

1. Una base sovietica per sommergibili nucleari?

Dopo meno di un mese, il 26 agosto 1970, un aereo da ricognizione U-2 fotografò delle nuove attività di costruzione nei pressi di Cienfuegos, una base navale sulla costa meridionale di Cuba, il cui approdo poteva essere raggiunto per mezzo di un unico canale che conduceva a una baia costellata da numerose isole.¹³ Su una di queste isole, Capo Alcatraz, si stava lavorando a un imbarcadero e alla realizzazione di una nuova caserma; ma, come sostiene Kissinger, l'elemento che saltava all'occhio, conferendo a questo dinamismo un significato tutt'altro che accidentale, era la flottiglia di navi sovietiche che faceva rotta alla volta di Cuba.¹⁴ Essa era composta da una nave appoggio per

¹² Cfr. R.L. GARTHOFF, *Handling the Cienfuegos Crisis*, in «International Security», VIII, 1, Summer 1983, pp. 55-56.

¹³ Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 635.

¹⁴ Cfr. *ibid.*

sommergibili, un incrociatore lanciamissili, un cacciatorpediniere lanciamissili, un rimorchiatore di salvataggio d'alto mare, una nave pesante da recupero, una cisterna mercantile e un mezzo anfibio da sbarco, che trasportava due lance da ventiquattro metri.¹⁵ La nave appoggio per sommergibili, come pure le lance, era del tipo usato solitamente per l'assistenza ai sommergibili nucleari, cioè come deposito di rifiuti radioattivi dei sottomarini a propulsione nucleare.¹⁶

Quella flottiglia arrivò a Cienfuegos il 9 settembre e il giorno seguente fu raggiunta dalla nave cisterna mercantile. I voli degli U-2 furono dunque incrementati e divennero quotidiani a partire dal 14 settembre. Le fotografie mostravano che, in meno di tre settimane, dal 26 agosto, i sovietici si erano affrettati a completare un'installazione costiera piuttosto rilevante. A Capo Alcatraz sorsero d'improvviso due nuove baracche e edifici amministrativi, come pure delle strutture ricreative, tra cui un campo da calcio, uno da pallacanestro e una piscina. Kissinger, da vecchio appassionato di calcio (quale si definiva), sapeva benissimo che i cubani non praticavano questo gioco, il quale era, invece, lo sport nazionale dei russi.¹⁷ Tutta questa frenesia apparve, dunque, agli occhi del diplomatico, inequivocabilmente indirizzata al completamento di una base sovietica permanente.¹⁸

¹⁵ Cfr. *ibid.*

¹⁶ Cfr. M. KALB - B. KALB, *Kissinger*, New York, Dell Publishing Co., Inc., 1974, p. 241.

¹⁷ Raymond L. Garthoff sostiene che l'acuta intuizione rivendicata da Kissinger nelle memorie gli era stata, in realtà, segnalata da un analista della CIA, ed era, peraltro, basata su un'errata supposizione: i cubani, afferma Garthoff, avevano una buona tradizione calcistica e la popolarità di tale sport era in crescita. Cfr. GARTHOFF, *Handling the Cienfuegos Crisis*, cit., p. 49, nota 2.

¹⁸ Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 638.

Fu in un memorandum del 18 settembre che Kissinger avrebbe fornito a Nixon un quadro dettagliato della situazione: la nave appoggio per sommergibili era permanentemente ormeggiata a quattro gavitelli nella baia; a fianco alla nave si trovavano le due lance di appoggio, che erano state scaricate dalla nave anfibia; la nave appoggio si trovava, quindi, in una posizione utile ad assistere i sommergibili.¹⁹ Dal 12 settembre, reti anti-sommergibili vigilavano l'ingresso del porto e, sull'isola principale, a qualche chilometro dalla città di Cienfuegos, era sorto un nuovo molo di attracco, un deposito di carburante e le prime strutture di un'importante stazione per le comunicazioni, certamente il ponte radio con Mosca, vigilata da missili anti-aerei e da radar di sorveglianza.²⁰ A questo punto, la malafede sovietica era manifesta. Ma perché chiedere alla superpotenza rivale di riconfermare degli accordi, per poi violarne immediatamente lo spirito e la lettera? L'esame di una serie di eventi succedutisi nel corso dell'ultimo anno, concernenti i rapporti militari tra Cuba e l'Unione Sovietica, contribuisce a inquadrare più compiutamente la condotta di Mosca.

Nel luglio 1969, i sovietici avevano intrapreso la loro prima visita navale a Cuba: sette navi, tra cui sommergibili a propulsione diesel e un sommergibile a propulsione nucleare, attraccarono ed eseguirono alcune manovre nel Golfo del Messico, lasciando la zona dopo due

¹⁹ Cfr. *ibid.*, p. 638. Per il testo del memorandum, si veda *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon*, Washington, September 18, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. E-10, *Documents on American Republics*, 1969-1972, cit.

²⁰ Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 638; *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon*, Washington, September 18, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. E-10, *Documents on American Republics*, 1969-1972, cit.

settimane.²¹ Contemporaneamente, un nuovo sommergibile sovietico della classe Y, dotato di missili balistici, iniziò la sua prima crociera di ricognizione nell'Atlantico settentrionale. Andrej Gretchko, accompagnato dal vice-comandante dello *staff* navale sovietico, soggiornò a Cuba per otto giorni nel novembre 1969, compiendo la prima visita nell'emisfero occidentale da parte di un ministro sovietico della Difesa. Raul Castro, ministro cubano delle Forze Armate, restituì la visita di Gretchko, fermandosi per circa un mese in Unione Sovietica, da aprile a maggio, dove incontrò Leonid Breznev. Il 22 aprile, durante il discorso in occasione del centesimo anniversario della nascita di Lenin, Fidel Castro aveva affermato, ribadendolo anche in agosto, di essere pronto a stabilire legami militari più stretti con i sovietici.²² Poco dopo, tre bombardieri a reazione TU-95, equipaggiati con cupolette a strumentazione elettronica, avevano cominciato a volare dalla Russia settentrionale a Cuba. La seconda visita di una flotta operativa sovietica era durata due settimane e il 14 maggio aveva portato a Cienfuegos sette navi, tra cui una nave appoggio per sommergibili e un sommergibile a propulsione nucleare della classe E-II, dotato di missili da crociera a breve raggio, progettati per essere usati contro unità navali.²³

²¹ Cfr. *ibid.* Si veda anche KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 636.

²² Cfr. *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon*, Washington, September 22, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. E-10, *Documents on American Republics*, 1969-1972, cit. Si veda anche KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 636.

²³ Cfr. *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon*, Washington, September 22, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. E-10, *Documents on American Republics*, 1969-1972, cit.; *Memorandum from Viron P. Vaky of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, May 11, 1970, *ibid.* Si vedano, inoltre,

Il ritmo crescente e frenetico di tale attività navale e aerea dei sovietici aveva preoccupato abbastanza Kissinger, da condurlo a riassumere la situazione al presidente il primo giugno 1970.²⁴ In seguito, sempre in giugno, l'esperto di affari latino-americani dello *staff* dell'NSC, Viron Vaky, aveva richiamato ancora una volta²⁵ l'attenzione di Kissinger su uno studio della CIA che indicava la possibilità che i russi avessero intenzione di installare nuove attrezzature su Cuba, come servizi per l'assistenza di navi e di aerei da ricognizione.²⁶

Alle precedenti analisi e raccomandazioni si era, poi, aggiunta la valutazione preparata dall'ammiraglio Moorer, trasmessa a Kissinger, in vista del *meeting* dell'NSC fissato per il 23 settembre,²⁷ dal generale Haig, vice assistente del presidente per gli Affari della Sicurezza Nazionale.

«La costruzione della base navale di Cienfuegos – affermava il rapporto – è solo l'ultima di una serie di mosse che sembravano inserirsi in un quadro generale, che dimostrava una crescente ostilità da parte sovietica e la volontà di assumersi rischi maggiori nel perseguimento di obiettivi avversi alla sicurezza americana».²⁸

KISSINGER, *The White House Years*, cit., pp. 636-637; GARTHOFF, *Handling the Cienfuegos Crisis*, cit., pp. 49-50.

²⁴ Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 637.

²⁵ Vaky aveva raccomandato la massima attenzione per tali avvenimenti già nel mese di maggio. Cfr. *Memorandum from Viron P. Vaky of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, May 11, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. E-10, *Documents on American Republics*, 1969-1972, cit.

²⁶ Cfr. *Memorandum from Viron P. Vaky of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, June 17, 1970, *ibid.*

²⁷ Cfr. *Paper Prepared by the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Moorer)*, Washington, undated, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., pp. 632-635. In allegato al rapporto dell'ammiraglio Moorer vi erano due documenti, non pubblicati, dal titolo *Actions to Signal Resolve and to Prepare for Military Action to Eliminate or Neutralize Soviet Base at Cienfuegos* e *Actions Designed to Eliminate or Neutralize Soviet Base at Cienfuegos*.

²⁸ *Ibid.*

Per attuare il loro disegno di proiezione del potere in vari punti del globo, i sovietici stavano sperimentando l'eventualità di una reazione da parte di Washington, e, avendone appurato la relativa compiacenza, avevano deciso di compiere un altro passo, proseguendo le visite navali a Cuba e i voli dei bombardieri da ricognizione.²⁹

L'obiettivo primario dei sovietici non era creare un altro confronto, ma stabilire, passo dopo passo, il diritto di Mosca di instaurare una presenza navale nell'area dei Caraibi, così come avevano fatto nel Mediterraneo, nell'Oceano Indiano e nel Golfo Persico (per non parlare della ormai regolare stazione di pattugliamento dei sottomarini di classe Y nel raggio d'azione della *East Coast*).³⁰

Dunque, le azioni sovietiche erano, in primo luogo, di tipo dimostrativo e politico, e indirizzate a raggiungere obiettivi da *cold warriors* russi, e non a soddisfare richieste cubane (come, ad esempio, la protezione dell'isola da un'eventuale azione offensiva appoggiata dagli Stati Uniti): mostrare, cioè, come l'equilibrio del potere fosse tale che oramai gli Stati Uniti non avrebbero più potuto bloccare in modo efficace il regime sovietico, persino nella loro tradizionale sfera d'influenza.³¹ Per questi motivi, avevano cercato di riaffermare, a scopo precauzionale, le basi dell'accordo del 1962, in modo da mettere alla prova i limiti della permissività del governo statunitense. I sovietici avrebbero, così, potuto all'occorrenza rivendicare che, per prima cosa,

²⁹ Cfr. *Memorandum Prepared for the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, September 22, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., pp. 644-647.

³⁰ Cfr. *ibid.*

³¹ Cfr. *ibid.*

il precedente della loro attività navale era stato stabilito nel corso delle ultimi due visite, senza proteste da parte degli Stati Uniti, e, in secondo luogo, che gli accordi del 1962 erano stati riconfermati nella consapevolezza della creazione di questo precedente. Pertanto, nello *status* contingente, era come se la loro ultima mossa fosse stata preventivamente autorizzata.³² Probabilmente, erano arrivati alla conclusione che la premura della Casa Bianca per il cessate-il-fuoco in Medio Oriente dopo il coinvolgimento sovietico rappresentasse un indice di paura del confronto, specialmente in un periodo pre-elettorale come il settembre del 1970, deducendone che questa circostanza avrebbe inibito qualsiasi reazione forte da parte di Washington.³³

Oltretutto, poiché l'incremento in forza strategica non sarebbe stato così importante, in quanto stavano per iniziare i SALT e vi era una generale atmosfera di *détente*, tutti questi fattori avrebbero cospirato, a parere di Mosca, contro una reazione importante degli Stati Uniti nei riguardi di infrastrutture che sarebbero potute essere facilmente descritte come fattori di minima entità e temporanei, che non comportavano alcuna minaccia immediata agli Stati Uniti.³⁴

Approfondendo, dunque, le potenziali motivazioni dei sovietici, si poteva giungere a rilevare, senza possibilità di errore, come la loro fosse una sfida calcolata, estremamente significativa dal punto di vista politico.³⁵ Se i loro piani avessero avuto successo e se le notizie fossero trapelate, avrebbero potuto dimostrare a gran parte del mondo che i

³² Cfr. *ibid.*

³³ Cfr. *ibid.*

³⁴ Cfr. *ibid.*

³⁵ Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 641.

rapporti di forza erano mutati in modo significativo, dopo la sconfitta di quasi esattamente otto anni prima a Cuba.³⁶ Ma, secondo Kissinger, il fatto che una così gran parte delle attrezzature fosse arrivata via mare suggeriva che i sovietici dovevano essersi conservati una via d'uscita. Se sfidati, avrebbero mostrato i denti; avrebbero potuto contrattare; ma se fosse stato loro permesso di farlo, si sarebbero allontanati.³⁷

In definitiva, le mosse sovietiche sembravano inizialmente essere in controtendenza con quella spinta risoluta verso il dialogo bipolare che le due superpotenze avevano ricevuto, alla fine degli anni Sessanta, dalla situazione internazionale e da altre sfide che le stesse si erano trovate a fronteggiare nelle proprie sfere d'influenza, fino a creare uno stato in cui una diminuzione delle tensioni sarebbe stata nell'interesse di entrambe. Ma, in fin dei conti, era solo all'apparenza che la distensione stava conducendo verso una convergenza nel governo della politica mondiale; in realtà, come sottolinea efficacemente Ennio Di Nolfo, essa non celava altro che la mutua volontà di usare il peso politico o economico dell'altro per risolvere problemi o raggiungere obiettivi propri.³⁸

³⁶ Cfr. *Memorandum Prepared for the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, September 22, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., pp. 644-647.

³⁷ Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 641.

³⁸ Cfr. E. DI NOLFO, *Storia delle Relazioni Internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri*, Bari, Laterza, 2008, p. 1165.

2. “Back Channel” e crisis management

Per trattare con Mosca negli anni dal 1969 al 1974, Nixon e Kissinger avrebbero messo in atto una totale centralizzazione del *policymaking* nella Casa Bianca, rendendo il *National Security Council* l’organismo principale in luogo dello *State Department*, e utilizzando una “diplomazia parallela”, qualificata come “*Back Channel*” (in quanto, come regolare *front channel* per le comunicazioni diplomatiche, si intendevano i contatti del dipartimento di Stato con il ministero degli Esteri e le ambasciate).

Già nel febbraio 1969, poco dopo l’insediamento di Nixon, l’ambasciatore sovietico Dobrynin aveva manifestato, per conto di Mosca, la volontà di condurre i colloqui con Washington con delle persone designate direttamente dal presidente, persone che godessero della sua fiducia. Come nota lo stesso Kissinger in un memorandum inviato a Nixon,³⁹ fra le intenzioni di Dobrynin c’era probabilmente quella di stabilire un canale diretto tra il presidente e la *leadership* sovietica.

Sarebbe stato il primo incontro tra Nixon e l’ambasciatore sovietico, il 17 febbraio, a istituire il “filo diretto”, più noto negli ambienti statunitensi come “*back channel*” e definito “*confidential channel*” dall’ambasciatore e dai vertici sovietici.⁴⁰ Dobrynin, per il Politburo, e Kissinger, in veste di fiduciario di Nixon, avrebbero dato avvio a una

³⁹ Cfr. *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon*, February 15, 1969, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., pp. 32-36.

⁴⁰ Cfr. R.L. GARTHOFF, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1994, p. 80, nota 5.

prassi indispensabile per evitare che si giungesse a punti di ristagno, per cui l'unica soluzione possibile fosse una prova di forza. E la crisi di Cienfuegos costituì uno degli esempi in cui questa prassi avrebbe giocato un ruolo fondamentale. Tutti gli avvenimenti relativi a tale crisi, infatti, sarebbero stati gestiti quasi interamente per mezzo di attività diplomatiche non ufficiali.

A causa di un fraintendimento del portavoce del Pentagono, il 25 settembre era stato pubblicato sul «New York Times» un articolo dal titolo *Nuvole minacciose nel Sud*, nel quale si paventava la possibile esistenza di una base per sommergibili a Cienfuegos. Fu questa fuga di notizie a offrire a Kissinger l'opportunità di dare inizio al confronto con i sovietici nel pomeriggio dello stesso giorno, durante l'incontro con Dobrynin: Cuba era una zona estremamente delicata e le installazioni erano state completate nella massima clandestinità; dunque, dovevano essere rimosse. Oltretutto, qualunque fosse la sostanza delle intese del 1962, il loro scopo non era mai stato quello di sostituire una base missilistica su terraferma con una sul mare.⁴¹

Il pomeriggio del 6 ottobre, alle due e quindici, Kissinger incontrò nuovamente Dobrynin nella Sala Mappe della Casa Bianca. L'ambasciatore sovietico consegnò al suo collega la risposta del governo di Mosca, relativa alla questione di Cienfuegos.⁴² La nota, in sostanza, affermava con decisione che da parte sovietica

⁴¹ Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 647.

⁴² Cfr. *Memorandum of Conversation*, Washington, October 6, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., pp. 668-671.

«non era stato posto in essere, né si progettava compiere, sul territorio cubano, alcun atto che potesse contraddire le rinnovate intese del 1962». ⁴³

A tal proposito, veniva ribadita la soddisfazione per la riconferma degli accordi, avvenuta in agosto, e si sottolineava, inoltre, l'impegno preso in tale occasione dagli Stati Uniti, che si traduceva non solo

«nell'evitare di utilizzare mezzi militari per rovesciare lo *status quo* cubano, ma anche nel prevenire eventuali azioni analoghe da parte degli esuli cubani contro-rivoluzionari». ⁴⁴

La nota, dal tono conciliatorio ma ambiguo, non faceva riferimento ad alcun diritto sovietico di installare una base a Cuba, pur dilungandosi nell'intento di precisare gli accordi del 1962 e di rivendicare che le attività sovietiche a Cienfuegos erano perfettamente in armonia con le disposizioni da essi previste. Negava, inoltre, la presenza di una base strategica, ma sottintendeva che quelle strutture potessero essere utilizzate di tanto in tanto in modalità non specificate. Kissinger replicò che avrebbe voluto essere sicuro che i due governi si accordassero sul significato della parola "base"⁴⁵ e, a tal proposito, disse che avrebbe presto ripreso contatto con Dobrynin, munito di tutte le chiarificazioni necessarie.

Dopo l'incontro del 6 ottobre con Dobrynin si tenne un *meeting* del *Washington Special Actions Group* (WSAG) sulle *Linee di azione a*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* Il corsivo è il mio.

⁴⁵ Cfr. *Memorandum of Conversation (U.S.)*, Washington, October 6, 1970, in KEEFER - GEYER - SELVAGE, eds., *Soviet-American Relations: The Détente Years*, cit., p. 199; KISSINGER, *Gli anni della Casa Bianca*, cit., p. 526.

Cienfuegos,⁴⁶ ma la questione era sostanzialmente stata già risolta dallo staff di Kissinger con l'elaborazione della formulazione finale della *Nota del presidente*. Secondo Fen Osler Hampson, Kissinger si era servito del WSAG semplicemente come banco di prova per esplorare, in termini piuttosto generici e vagamente definiti, le implicazioni strategiche e politiche della mossa sovietica.⁴⁷

Il 9 ottobre, l'assistente del presidente consegnò a Dobrynin il messaggio da parte di Nixon, contenente la definizione di "base operativa" stesa con la collaborazione di Robinson (il collegamento tra lo staff di Kissinger e i capi di Stato Maggiore Interforze). Con la *Nota del presidente*⁴⁸ s'intendeva sì accogliere le rassicurazioni sovietiche, ma soltanto nell'interpretazione che, delle stesse, veniva fornita nella suddetta nota.⁴⁹ Scopo del messaggio era, infatti, somministrare ai sovietici una sorta di accordo-intesa che li vincolasse ad attenersi all'interpretazione che il governo statunitense aveva tratto dalla nota di Mosca,⁵⁰ integrando ed ampliando, in tal modo, la lettera e la portata degli accordi del 1962. Dunque, si puntualizzava che Washington

⁴⁶ Cfr. GARTHOFF, *Handling the Cienfuegos Crisis*, cit., p. 57.

⁴⁷ Cfr. F.O. HAMPSON, *The Divided Decision-Maker: American Domestic Politics and the Cuban Crises*, in «International Security», IX, 3, Winter 1984-1985, p. 153.

⁴⁸ Kissinger, nelle sue memorie, scrive che, nonostante la nota fosse stata da lui stesso redatta con la collaborazione di Robinson, si decise di intitolarla così proprio per enfatizzare la determinazione statunitense. Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 650.

⁴⁹ *Ibid.* Si veda, per la versione definitiva della nota, *Tab A – United States Oral Note*, in *Memorandum of Conversation*, Washington, October 9, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., pp. 681-688.

⁵⁰ La nota di Mosca recitava: «I sovietici non hanno fatto e non fanno in questo momento a Cuba (compresa la zona del porto di Cienfuegos) niente che sia in contraddizione con gli accordi citati». Si veda *Memorandum of Conversation*, Washington, October 6, 1970, *ibid.*, pp. 668-671, per il testo del messaggio sovietico; si veda, invece, *Tab A - United States Oral Note*, in *Memorandum of Conversation*, Washington, October 9, 1970, *ibid.*, pp. 681-688, per l'interpretazione del governo statunitense.

faceva affidamento su quanto espresso dall'Unione Sovietica, intendendo, cioè, che quest'ultima

«non avrebbe in futuro stabilito, utilizzato, o permesso di installare a Cuba alcuna infrastruttura che potesse essere sfruttata come punto di assistenza o di riparazione per le navi sovietiche in grado di trasportare armamenti di tipo offensivo, vale a dire sottomarini o navi di superficie dotati di missili nucleari terra-terra».⁵¹

Insieme a tale esplicitazione si forniva una lista, come nel novembre del 1962, questa volta non contenente un elenco delle armi considerate offensive, ma una classificazione di cinque azioni specifiche che non sarebbero state tollerate, poiché, a detta della nota, avrebbero violato la dichiarazione sovietica e, di conseguenza gli accordi del 1962. Nello specifico, le azioni che l'Unione Sovietica non avrebbe dovuto intraprendere riguardavano:

«La costruzione di impianti per la gestione e la conservazione di armi e componenti nucleari a Cuba; la rimozione da, o il trasferimento di armi nucleari su navi sovietiche in porti cubani; la costruzione di impianti di riparazione per sommergibili o navi di superficie sul suolo cubano; la creazione o lo spiegamento massiccio di lance di appoggio o altre navi da riparazione nei porti dell'isola, che fossero capaci di dare assistenza o riparare sottomarini o navi di superficie dotati di missili terra-terra a capacità nucleare; la costruzione di strutture di sostegno per le comunicazioni per i sommergibili sovietici».⁵²

⁵¹ Cit. in KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 650; *Tab A - United States Oral Note*, in *Memorandum of Conversation*, Washington, October 9, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., p. 684.

⁵² *Tab A - United States Oral Note*, in *Memorandum of Conversation*, Washington, October 9, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, *Soviet Union*, January 1969-October 1970, cit., pp. 684-685.

Dobrynin commentò di aver notato un certo squilibrio tra i testi delle due note: mentre il messaggio sovietico parlava di temi fondamentali senza addentrarsi nello specifico di tutte le azioni possibili, il testo statunitense elencava minuziosamente ogni possibile obbligo-dovere della parte sovietica. Aggiunse, dunque, che non aveva il potere di accettare una lista così dettagliata.⁵³ Disse, infine, che avrebbe dovuto attendere istruzioni da Mosca, anche se era già in grado di comunicare che la TASS, l'agenzia ufficiale d'informazione dell'Unione Sovietica, avrebbe presto pubblicato una dichiarazione formale.⁵⁴ Essa apparve, infatti, il 13 ottobre: ripeteva l'essenza del messaggio sovietico del 6 ottobre,⁵⁵ proclamando che l'Unione Sovietica non stava facendo e non avrebbe fatto nulla che potesse violare le intese raggiunte nel 1962.⁵⁶

Durante la conferenza stampa quotidiana, il portavoce del dipartimento di Stato Robert McCloskey dichiarò:

⁵³ Cfr. *ibid.* Kissinger, nelle memorie, sostiene che Dobrynin accettò il documento. Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 650.

⁵⁴ Cfr. *ibid.*

⁵⁵ Cfr. *ibid.* Per il testo del comunicato, si veda *Memorandum from Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, October 13, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XIII, *Soviet Union*, October 1970-October 1971, Washington, U.S. Government Printing Office, 2011, p. 13, nota 2. Il giorno precedente anche «Izvestia» aveva pubblicato un articolo sull'argomento, scritto da un "osservatore politico". Un passaggio significativo era il seguente: «Il governo sovietico ha osservato e sta osservando attualmente l'accordo raggiunto nel 1962 con gli Stati Uniti e intende continuare a farlo pienamente, se il governo statunitense rispetterà altrettanto rigorosamente il proprio impegno a non consentire un'invasione di Cuba». *Ibid.*, p. 13, nota 3.

⁵⁶ Cfr. GARTHOFF, *Handling the Cienfuegos Crisis*, cit., p. 52.

«Abbiamo appreso la comunicazione della TASS e la consideriamo positiva, ma, ovviamente, continueremo a vigilare sulla situazione».⁵⁷

Sembrava che sommergibili e missili offensivi in dotazione a mezzi navali fossero per la prima volta stati inclusi negli accordi del 1962.⁵⁸ Tuttavia, anche durante la crisi del 1962 c'era stata una certa attenzione per la tematica dei sommergibili nucleari, a causa dell'assistenza che i sovietici stavano fornendo allo sviluppo del porto cubano di Mariel, e della possibilità che questo venisse utilizzato come copertura per la costruzione di infrastrutture navali utili per la marina sovietica.⁵⁹ Come già ricordato, durante i “tredici giorni” l'attenzione era stata puntata sui missili terrestri e, in seguito, sui cacciabombardieri IL-28. Tuttavia, nella lista di *items* (ovvero le armi considerate offensive) consegnata da Stevenson a Mikoyan erano inclusi i missili terra-terra, compresi quelli progettati per l'uso in mare.⁶⁰ Secondo Garthoff, un linguaggio così generico doveva comprendere anche i missili lanciati da sottomarini. La lista non venne mai realmente discussa, ma Kennedy non aveva trascurato di considerare la possibilità che venisse installata di una base sovietica per sottomarini.

⁵⁷ *Memorandum of Conversation*, Washington, October 13, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XIII, *Soviet Union*, October 1970-October 1971, cit., p. 18, nota 7.

⁵⁸ Cfr. KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 650. Garthoff ha commentato l'avvenimento sostenendo che le intese provvisoriamente derivate dalla crisi del 1962, mai divenute pienamente efficaci fino all'agosto del 1970, nell'ottobre dello stesso anno erano state finalmente confermate pubblicamente (e riconfermate privatamente). Cfr. GARTHOFF, *Handling the Cienfuegos Crisis*, cit., p. 52. Il sotto-segretario per gli Affari Politici, Johnson, analogamente, qualificò tale integrazione degli accordi come «*the major gain*». Cfr. *Memorandum of Conversation*, Washington, October 13, 1970, cit.

⁵⁹ Cfr. *ibid.*

⁶⁰ Cfr. *ibid.*, p. 53.

Philip Brenner ha riportato un significativo stralcio della lettera indirizzata da Kennedy a Kruscev il 6 novembre 1962, nella quale il presidente faceva palesemente riferimento alla promessa di Mosca di non costruire sul territorio cubano una base per sottomarini.⁶¹

«Spero comprenderete che dobbiamo attribuire la massima importanza alla garanzia con cui ci avete comunicato personalmente che non v erranno stabilite basi per sommergibili a Cuba».⁶²

In un certo senso, dunque, una promessa esisteva già, seppure ancora più lacunosa delle intese relative agli armamenti offensivi.

3. Il problema della semantica

Dopo il 9 ottobre 1970, gli scali sovietici presso le coste cubane non sarebbero mancati, così come non sarebbero mancate le proteste di Kissinger presso il diplomatico sovietico. Dobrynin, tuttavia, avrebbe sempre ribadito gli stessi argomenti: gli scali periodici delle navi militari sovietiche nei porti cubani non avevano nulla a che fare con gli accordi del 1962 e l'elenco delle attività proibite, redatto da Washington, mancava di reciprocità. Ma che cosa avrebbe dovuto includere una corrispettiva lista da parte di Mosca? L'allusione di Dobrynin si riferiva alla mancanza di un elenco dei tipi di attività

⁶¹ Cfr. BRENNER, *Kennedy and Khrushchev on Cuba*, cit., p. 26, nota 6.

⁶² Cit. *ibid.*

intraprese da esuli cubani che gli Stati Uniti non avrebbero dovuto supportare.⁶³

Dopo la (ri)conferma, nell'ottobre 1970, degli accordi del 1962, la *vexata quaestio* sarebbe stata proprio l'interpretazione da attribuire alle disposizioni previste dagli stessi: che cosa fosse incluso o che cosa si volesse intendere in talune clausole, la definizione di "base operativa", la questione se i sommergibili nucleari fossero già parte degli scambi del 1962, e così via.

Il 1971 si aprì all'insegna della questione cubana. Il 4 gennaio, in un'intervista televisiva, il presidente ribadì nuovamente:

«Nell'eventualità che i sommergibili nucleari siano assistiti o a Cuba o da Cuba, ciò costituirebbe una violazione degli accordi».⁶⁴

Il 5 gennaio, la Casa Bianca ampliò questa dichiarazione, sottolineando che

«l'assistenza ai sommergibili in qualunque zona di mare da parte di navi appoggio operanti da Cuba era proibita».⁶⁵

⁶³ Cfr. *Memorandum of Conversation (U.S.)*, New York, October 23, 1970, in KEEFER - GEYER - SELVAGE, eds., *Soviet American Relations: The Détente Years*, cit., pp. 230-232.

⁶⁴ Cit. in KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 651; *Memorandum from the Joint Chiefs of Staff Liaison at the National Security Council (Robinson) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, January 8, 1971, in FRUS, 1969-1976, vol. XIII, *Soviet Union*, October 1970-October 1971, cit., p. 271. Il fatto che, in tale occasione, il presidente avesse indicato l'11 ottobre 1970 quale data della riconferma sovietica degli accordi del 1962, nel senso di non collocare una *military naval base*, suscita alcune perplessità, dal momento che non si è reperito alcun annuncio, né dichiarazioni o incontri risalenti a tale data. Cfr. *Editorial Note*, *ibid.*, p. 248. Al momento, non è possibile appurare se la fuga di notizie di novembre, riportante un presunto e aleatorio quinto incontro, si riferisse a questo.

⁶⁵ «New York Times», January 6, 1971, cit. in KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 651, e in *Memorandum from the Joint Chiefs of Staff Liaison at the National Security Council (Robinson) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, 296

Queste due dichiarazioni suscitarono qualche apprensione circa le reali implicazioni di tali «formulazioni restrittive»⁶⁶ in termini di effettività delle capacità sovietiche. Fu Robinson, l'autore della *Nota del presidente* del 9 ottobre, a occuparsene. La preoccupazione principale riguardava la possibilità che la menzione dei sottomarini nucleari potesse essere interpretata come se si riferisse solo a quelli a propulsione nucleare.⁶⁷ Nella stesura della nota verbale del 9 ottobre, spiegava Robinson,

«era nostra intenzione includere *tutti* i sottomarini, senza distinzione, insieme a quelle navi di superficie, armate di missili a capacità nucleare terra-terra».⁶⁸

La dicitura definitiva contenuta nella nota finale, tuttavia, era stata in qualche modo ambigua su questo punto.⁶⁹ Robinson, redigendo la bozza della nota aveva fatto esplicitamente riferimento alla specifica osservazione di Kennedy, con la quale, nel corso della conferenza stampa del 20 novembre del 1962, aveva ricompreso nell'accordo *tutte* le armi offensive. Ciò, per Robinson, sottintendeva la necessaria inclusione, anche nella nota statunitense del 1970, di tutti i sottomarini sovietici, prescindendo dal tipo, poiché ormai da lungo tempo i

Washington, January 8, 1971, in FRUS, 1969-1976, vol. XIII, *Soviet Union*, October 1970-October 1971, cit., p. 271.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Cfr. *ibid.*

⁶⁸ *Ibid.* Il corsivo è nel testo.

⁶⁹ Per la bozza della nota, si veda *Memorandum from the Joint Chiefs of Staff's Liaison at the National Security Council (Robinson) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, October 8, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XII, January 1969-October 1970, cit., pp. 674-676; per il testo finale, si veda *Memorandum of Conversation, Tab A*, Washington, October 9, 1970, *ibid.*, pp. 681-688.

sommergibili erano considerati sistemi offensivi, a causa del loro utilizzo di componenti di occultamento e della loro rapidità di attacco.⁷⁰

Dunque, nella nota provvisoria, dopo aver riportato le affermazioni di Kennedy, Robinson aveva aggiunto che, considerando la situazione di Cienfuegos,

«dovrebbero essere considerati armamenti offensivi tutti i sottomarini e le navi di superficie dotate di missili nucleari».⁷¹

Il testo definitivo della nota, però, fu redatto con un riferimento più specifico a

«sottomarini o navi di superficie armate di missili terra-terra a capacità nucleare».⁷²

Di conseguenza, ciò poteva verosimilmente aver indotto i sovietici, che certamente non si sarebbero mai lasciati sfuggire simili cavilli, a parafrasare che solo i sommergibili dotati di tali missili fossero inclusi nell'accordo, e quindi che fossero solo questi a doversi tenere ben lontani da Cuba. Inoltre, grazie alla semantica della nota, l'Unione Sovietica avrebbe potuto insinuare che i sommergibili da attacco a propulsione nucleare non costituissero una minaccia, in assenza di una capacità missilistica. Tuttavia, Robinson era convinto che – tenendo a

⁷⁰ Cfr. *Memorandum from the Joint Chiefs of Staff's Liaison at the National Security Council (Robinson) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, October 8, 1970, cit., pp. 674-676.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Tab A*, in *Memorandum of Conversation*, Washington, October 9, 1970, *ibid.*, pp. 684-685.

mente l'espressione di Kennedy del 1962,⁷³ considerando il fatto che da entrambe le parti c'era stato comunque un rinvio alle precedenti intese del 1962, il dato oggettivo che i sottomarini erano in linea di massima considerati armamenti offensivi, le clausole contenute nella nota verbale, e il tenore delle conversazioni tra settembre ed ottobre – fosse possibile includere pienamente, nell'interpretazione dell'accordo del 1970, tutti i sottomarini, indipendentemente dal tipo, insieme con quelle navi di superficie dotate di missili nucleari terra-terra.⁷⁴

Si decise, comunque, di tentare di porre un rimedio a tutto ciò il 15 gennaio, in occasione dell'incontro tra Kissinger e i *Commanders in Chief* della marina statunitense,⁷⁵ incontro tenutosi alla Casa Bianca in occasione della chiusura della loro conferenza annuale, verbalizzato da Robinson. Fu dichiarato che il recente annuncio del presidente del 4 gennaio intendeva ampliare la dichiarazione scritta, utilizzando intenzionalmente la dicitura “sottomarini nucleari”, per descrivere la condotta alla quale Washington si sarebbe opposta, includendo, in tal modo, i sottomarini da attacco, nonché quelli armati di missili nell'interpretazione statunitense.⁷⁶ Ciò mirava a prevenire qualunque speculazione semantica su che cosa dovesse essere considerato un sistema offensivo:

⁷³ Cfr. *Memorandum from the Joint Chiefs of Staff Liaison at the National Security Council (Robinson) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, Washington, January 8, 1971, in FRUS, 1969-1976, vol. XIII, *Soviet Union*, October 1970-October 1971, cit., p. 272.

⁷⁴ Cfr. *ibid.*

⁷⁵ Cfr. *Memorandum for the Record*, Washington, January 15, 1971, in FRUS, 1969-1976, vol. E-10, *Documents on American Republics*, 1969-1972, cit.

⁷⁶ Cfr. *ibid.*

«Abbiamo voluto fare una semplice osservazione ben sapendo che i sovietici sono anche in possesso delle nostre condizioni scritte che disciplinano le armi offensive. [...] I sottomarini nucleari, sia da attacco sia da missili, sono coperti dalla dichiarazione pubblica, mentre quella scritta include il sommergibile a propulsione convenzionale che trasporta un'arma offensiva (che sia un missile da crociera, un missile balistico o altro)». ⁷⁷

Nonostante questi sforzi, era ancora presto per poter scrivere la parola fine su tutta la vicenda. In concomitanza con l'annuncio di un importante passo avanti nei SALT, una squadriglia di navi sovietiche faceva scalo a Cuba. Dobrynin avrebbe risposto alle proteste di Kissinger affermando che Mosca avrebbe respinto qualsiasi tentativo di Washington di limitare le attività della propria flotta intorno ai Caraibi, dal momento che nessuna delle visite violava le leggi internazionali e che queste rientravano a pieno titolo nell'autorità inalienabile dell'Unione Sovietica. ⁷⁸ D'altronde, chiosò Dobrynin, l'intesa esistente nei riguardi della questione cubana

«permetteva a entrambe le parti di interpretare ciascuna a proprio modo le clausole». ⁷⁹

Vale certamente la pena soffermarsi, discutendo di semantica, sulle divergenti terminologie di cui Kissinger e Dobrynin si avvalsero nei *memoranda* dei loro dialoghi. In particolare, nella questione della legalità-conformità o meno della contestuale presenza di una nave appoggio e di un sottomarino nelle acque cubane, s'intendeva

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Cfr. *Memorandum of Conversation (USSR)*, Washington, May 21, 1971, in KEEFER - GEYER - SELVAGE, eds., *Soviet American Relations: The Détente Years*, cit., p. 362.

⁷⁹ *Ibid.*

evidenziare l'uso, da parte del diplomatico statunitense, del termine “*tender*”, per indicare la prima, mentre l'ambasciatore sovietico la additava come “*barge*”. Stando al significato letterale dei due termini, il primo indica un'imbarcazione più propriamente nota, in gergo marinaresco, come “lancia”, o “nave-appoggio” o, ancora, “nave ausiliaria”; il secondo, invece, si riferisce a una sorta di galleggiante chiamato “chiatta”, di forma tendenzialmente rettangolare e schiacciata, generalmente usato per il trasporto fluviale. Tale divergenza lessicale è quasi onnipresente nelle conversazioni del *back-channel* sulla questione cubana. Tuttavia, la si scorge più facilmente nei dialoghi del maggio 1971, nei quali risalta maggiormente. Considerando che le due tipologie di imbarcazioni erano abitualmente destinate a svolgere funzioni dissimili, è lecito domandarsi se questo non fosse un altro *escamotage* studiato dai sovietici per potersi svincolare dall'ottemperanza ai rinnovati accordi con gli Stati Uniti. In effetti, l'interpretazione elaborata da Washington nella nota del 9 ottobre, non menzionava alcuna *barge*, ma semmai un *tender*. Possibile che il Cremlino avesse escogitato di appigliarsi a un simile cavillo linguistico per non rinunciare alle sue operazioni caraibiche, sperando di non scatenare le ire della Casa Bianca? D'altronde, gran parte del dibattito relativo agli scali nel porto di Cienfuegos è stato incentrato su elucubrazioni linguistiche e terminologiche analoghe, essendo stato gestito interamente per mezzo di attività diplomatiche non ufficiali, esposte, come tali, a inevitabili tensioni ed indeterminatezze.

Conclusioni

Henry Kissinger, a chiusura della sua relazione, la più compiuta e dettagliata che sia stata reperita sulla “crisi” generata dalla base per sommergibili di Cienfuegos, ha constatato che i sovietici

«pensavano di aver trovato, con questi “scali consentiti”, un’ottima scappatoia, e la stavano sfruttando senza riguardo. Provavano tutte le possibili combinazioni, tranne la più pericolosa, cioè la presenza simultanea di una nave appoggio e di un sommergibile a propulsione nucleare dotato di missili balistici».⁸⁰

Anche Raymond Garthoff, un altro protagonista degli eventi, ha attestato che Mosca non si sarebbe spinta, con i suoi stratagemmi, fino all’esperimento che avrebbe potuto provocare una crisi tremendamente più concreta e “tangibile”: l’invio a Cuba di un sommergibile a propulsione nucleare lanciamissili balistici.⁸¹ Alla stessa maniera, nessuna base per sottomarini sarebbe stata costruita negli anni a venire sul territorio dell’isola caraibica. La “parità” agognata dai sovietici non contemplava, afferma Garthoff, la capacità di decidere unilateralmente, o con un alleato, quella che doveva essere la loro presenza militare, perlomeno in un’area così prossima agli Stati Uniti e disciplinata da un accordo riconfermato con il “rivale”.⁸² Coloro i quali, direttamente o indirettamente, hanno vissuto o hanno avuto modo di esaminare i risvolti della questione della base di Cienfuegos, sono d’accordo

⁸⁰ KISSINGER, *The White House Years*, cit., p. 651.

⁸¹ Cfr. GARTHOFF, *Handling the Cienfuegos Crisis*, cit., pp. 52-53.

⁸² Cfr. *ibid.*, p. 53.

nell'avvalorare la tesi secondo cui essa abbia rappresentato un importante contributo al fine di circoscrivere entro determinati limiti la libertà di azione dell'Unione Sovietica (e, in un certo senso, degli Stati Uniti) in un contesto di parità emergente⁸³ come quello della “grande distensione”.

È verosimile che, non avendo mai Mosca né manifestato né confermato in modo inequivocabile la propria volontà di accettazione della lista redatta da Washington, essa, reiterando la prassi delle visite navali nei Caraibi, stava probabilmente e semplicemente continuando a comportarsi come se tale elenco non esistesse, avendo però ottenuto l'auspicata garanzia statunitense di non invasione di Cuba. Quindi, è lecito credere che si stesse limitando a mettere alla prova solo tale parte di accordo, cioè quella che “disciplinava” l'impegno di Washington. Questa spiegazione consentirebbe anche di rispondere alla domanda su quali motivazioni potessero aver indotto i sovietici ad architettare un simile intrigo, e sarebbe coerente con le informazioni fornite da Garthoff, secondo cui Vorontsov, diversi anni dopo, gli avrebbe rivelato che l'intricata faccenda era stata sollevata a causa della preoccupazione dei cubani circa una possibile azione offensiva da parte degli americani.⁸⁴ Secondo questa versione, sebbene l'*intelligence* sovietica non avesse confermato tale possibilità, Mosca giunse ugualmente alla decisione di dover tentare di indurre gli Stati Uniti alla riconferma delle intese del 1962. In tal modo, avrebbe potuto

⁸³ Cfr. *ibid.*, p. 65.

⁸⁴ Cfr. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 91, nota 45.

rassicurare Castro di aver affrontato la questione con Washington e che non ci sarebbe stato nessun intervento.⁸⁵

Sempre secondo Garthoff, i sovietici erano fortemente interessati a cercare di evitare che una nuova crisi incentrata su Cuba precipitasse. Castro era ritornato all’“ovile” sovietico solo due anni prima, a causa delle pressioni economiche operate dal potente alleato e Mosca non intendeva risvegliare nei cubani il timore di essere minacciati dalla sua riconciliazione con Washington.⁸⁶ Tuttavia, anche questa rappresentazione vacilla di fronte ad un esame approfondito della sequenza degli avvenimenti, e d’avanti al fatto che, in realtà, forse nemmeno la promessa statunitense era poi stata così chiara, manifesta e inequivocabile.

L’attività sovietica nel porto di Cienfuegos sembrava suggerire quanto fossero divenuti stretti i rapporti tra Mosca e L’Avana. A smentire questa impressione, però, contribuisce, *in primis*, il fatto che, esattamente come nel 1962, le trattative cruciali si erano svolte esclusivamente tra le superpotenze e che quindi il *líder maximo* non era molto probabilmente nemmeno a conoscenza delle implicazioni delle intese;⁸⁷ *in secundis*, l’interpretazione, alla quale si è già accennato, di Philip Brenner e James Blight, i quali, sulla base di un discorso segreto pronunciato dal *leader* cubano nel gennaio 1968 davanti ai membri del comitato centrale del partito comunista cubano, sostennero che, a partire dalla crisi del 1962, le relazioni tra Cuba e l’Unione Sovietica

⁸⁵ Cfr. *ibid.*

⁸⁶ Cfr. *ibid.*

⁸⁷ Confermato anche in *Abstract of Research Study Produced in the Bureau of Intelligence and Research*, Washington, October 1, 1971, in FRUS, 1969–1976, Vol. E-10, cit.

avevano subito un progressivo deterioramento, fino ad arrivare quasi al punto di rottura.⁸⁸ Le tensioni tra i due paesi, guardati tradizionalmente dagli Stati Uniti alla stregua di una pedina (Cuba) nelle mani del giocatore (l'Unione Sovietica), erano costantemente cresciute durante l'ultimo triennio, soprattutto in seguito al supporto offerto da Castro alle insurrezioni, in particolare in America Latina, tradizionale sfera d'influenza statunitense. In tal modo, Cuba non solo minava l'autoproclamata *leadership* sovietica del Terzo Mondo, ma, con le sue provocazioni, rischiava di mettere a repentaglio l'obiettivo di Mosca di avviare una coesistenza pacifica con Washington e l'emergente politica di *détente*.⁸⁹

Un'ultima considerazione riguarda il *domestic political context* in cui venne a collocarsi la crisi di Cienfuegos. Agli esordi della presidenza Nixon, Cuba rappresentava per gli Stati Uniti un dilemma di doppia matrice, che racchiudeva i rischi derivanti dalla potenzialità che essa divenisse (o fosse) una base del potere militare sovietico e dal suo impegno nell'esportazione della dottrina rivoluzionaria in America Latina. Questo è quanto si poteva evincere dal *NSC Study Memorandum on Cuba* del 2 luglio 1969;⁹⁰ la politica statunitense doveva, quindi, puntare a prevenire e limitare i danni relativi a tali rischi, in funzione dei propri rapporti sia con l'Unione Sovietica, sia con gli altri paesi

⁸⁸ Cfr. J.G. BLIGHT - P. BRENNER, *Sad and Luminous Days: Cuba's Struggle with the Superpowers after the Missile Crisis*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002, p. xxi.

⁸⁹ Cfr. *ibid.*

⁹⁰ Cfr. *Study Prepared in Response to National Security Study Memorandum 32*, Washington, July 2, in FRUS, 1969-1976, vol. E-10, *Documents on American Republics*, 1969-1972, cit.

latino-americani.⁹¹ Un simile approccio si prestava assai bene, in effetti, a quella teoria del *linkage*, fiore all'occhiello dell'amministrazione Nixon, che guardava alle vicende di nazioni geograficamente molto lontane congiungendole nell'aerea visiva di un'unica e peculiare lente, quella della guerra fredda.

Nixon era oltremodo condizionato dalla questione cubana, a causa di una serie di avvenimenti che avevano costellato la sua vita politica, avvenimenti che lo avevano reso personalmente vulnerabile nei confronti di tale onnipresente e "cronica" problematica. Proprio a causa di ciò, egli, dopo aver appreso i movimenti messi in atto dai sovietici nell'estate del 1970, si era subito dichiarato pronto a giocare duro, come evidenziato esaurientemente dal suo assistente Kissinger. Tuttavia, Nixon dovette ben presto controbilanciare la propria ossessione cubana con il timore che, data la reazione che la situazione in Vietnam stava scatenando nei media e, visti i ripetuti attacchi alla credibilità del suo mandato da parte dei membri del congresso, una nuova crisi cubana in un anno di elezioni avrebbe rischiato di generare un «cinismo pubblico di massa».⁹² Nixon sarebbe probabilmente stato accusato di "aver costruito" una crisi,⁹³ visto che nessun altro, sulla scena politica, si stava preoccupando minimamente di Cuba.

Anche il presidente Kennedy aveva nutrito un senso di vulnerabilità nei confronti del tema cubano, ma i differenti contesti di politica interna giocarono un ruolo fondamentale nel configurare le due diverse risposte, da parte dei due presidenti americani, alle rispettive sfide

⁹¹ Cfr. *ibid.*

⁹² Cfr. HAMPSON, *The Divided Decision-Maker*, cit., p. 155.

⁹³ Cfr. *ibid.*

lanciate dall'Unione Sovietica. Quando Kennedy venne a conoscenza dell'installazione di missili balistici offensivi sul territorio di Cuba, la situazione dell'isola caraibica era sotto i riflettori dell'opinione pubblica nazionale: alcuni membri del congresso stavano protestando contro una "politica del non far niente", la stampa segnalava quotidianamente l'incremento degli impianti sovietici e i repubblicani avevano fatto di Cuba il tema fondamentale di politica estera nella campagna per le imminenti elezioni.⁹⁴ Nulla avrebbe potuto essere più lontano dalla realtà del 1970, quando il tema cubano non costituiva un problema primario, quando cioè gli argomenti d'interesse nazionale erano il Vietnam e gli eventi che si stavano profilando in Medio Oriente.

A conferma di ciò, è utile riportare un episodio verificatosi nel novembre del 1970, relativo a un errore commesso da McCloskey il 13 novembre, quando aveva ommesso, durante la dichiarazione pubblica che confermava l'esistenza delle intese tra Mosca e Washington, l'articolo "an" davanti alla parola "*understanding*".⁹⁵ Come riconobbe lo stesso Kissinger, tale svista apriva a una interpretazione piuttosto equivoca della dichiarazione in sé: sembrava che tra Stati Uniti e Unione Sovietica non fosse stato raggiunto alcun accordo, ma, più

⁹⁴ Cfr. *ibid.*

⁹⁵ Cfr. *Transcript of a Telephone Conversation Between the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson)*, Washington, November 17, 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XIII, *Soviet Union*, October 1970-October 1971, cit., pp. 154-156. Questo il testo: «We are confident that *there is understanding* by the two governments of the respective positions on the limits of their actions with regard to Cuba». *Transcript of a Telephone Conversation Between the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson)*, Washington, November 13, 1970, *ibid.*, p. 143, nota 2.

semplicemente, che ci fosse “comprensione reciproca” delle rispettive posizioni riguardanti i limiti delle loro azioni (aventi, naturalmente, ad oggetto Cuba). Quasi s’intendesse che gli Stati Uniti avessero in origine qualche intenzione di invadere l’isola, inducendo in tal modo a dedurre che, di conseguenza, i sovietici avessero tutto il diritto di mettere in pratica “la propria azione”, cioè costruire una base navale proprio lì.⁹⁶

Come ricorda lo stesso Kissinger, poiché Kennedy aveva fatto di tutto per non apparire debole sulla questione cubana, seguendo il suo esempio «avremmo potuto invadere»,⁹⁷ «ma nessuno oggi [cioè nell’autunno del 1970] lo avrebbe creduto possibile».⁹⁸ In effetti, non era un’ipotesi verosimile. Se è vero che sia Kennedy, sia Nixon avevano avvertito la minaccia che le azioni sovietiche a Cuba rappresentavano, è pur vero che la provocazione del 1962 era stata diretta proprio al cuore della presidenza Kennedy. Lo stesso non si può dire per gli avvenimenti fronteggiati da Nixon, nel 1970: una reazione audace e risoluta da parte sua, subito prima delle *midterm elections*, avrebbe danneggiato, più che favorito, la sua posizione politica. È per questi motivi che, secondo Hampson, Nixon avrebbe scelto di assecondare il percorso diplomatico che Kissinger aveva già cominciato a tracciare per il confronto con Mosca, il quale gli avrebbe permesso di risparmiare ai repubblicani il caro prezzo che un’eventuale prova di forza con i sovietici avrebbe potuto generare, mantenendo comunque aperta, quale “piano B”, la possibilità di reagire più

⁹⁶Cfr. *Transcript of a Telephone Conversation Between the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson)*, Washington, November 17, 1970, *ibid.*, pp. 154-156.

⁹⁷*Ibid.*

⁹⁸*Ibid.*

duramente alle provocazioni, qualora il piano A non avesse dovuto funzionare.

In conclusione, la reazione degli Stati Uniti davanti alla questione che dà il titolo al presente lavoro comprovò chiaramente il fatto che, sebbene l'azione sovietica a Cienfuegos si inserisse a pieno titolo in un contesto di maggiore distensione nei rapporti tra Mosca e Washington e si dovesse, anzi, annoverare tra i tentativi del Cremlino di raggiungere una parità strategica con la superpotenza rivale, tale contesto non aveva affatto sminuito l'importanza strategica dell'isola cubana, da sempre tradizionale sfera d'influenza statunitense e, in quanto tale, custode della chiave di accesso a una trasformazione dei rapporti di forza.

